

Л. АБАЛКИН,
академик,
директор ИЭ РАН

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СТАНОВЛЕНИИ И РЕГУЛИРОВАНИИ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ *

Рынок – одно из величайших достижений человеческой цивилизации. Он прошел испытание временем и доказал свою огромную жизненную силу. Это подтверждено всем мировым опытом и зафиксировано наукой. Думается, есть основания утверждать, что новейшая история не знает ни одного примера высокоразвитой, гибкой, эффективно функционирующей экономики без рынка.

Однако мы имеем в виду современный рынок, рынок как атрибут сложившейся социально-экономической модели, а не как ее всеохватывающая характеристика. Сам же рынок рассматривается как социально ориентированный, эффективно регулируемый и органически вписанный в соответствующие социально-экономические модели, весьма многообразные и не исключают друг друга. Такие, например, как англо-саксонская модель рынка, романская, скандинавская, восточно-азиатская и, возможно, российская. Предмет нашей конференции – роль государства в становлении и регулировании такого рынка.

Я думаю, мы могли бы опереться на то, что уже доказано мировым опытом и получило подтверждение в ряде научных исследований. Что же можно считать доказанным?

Первое. Нет и не может быть эффективной, базирующейся на современных научно-технических достижениях социально ориентированной рыночной экономики без активной регулирующей роли государства. Таких примеров в мире нет. В то же время последствия ухода государства из сферы регулирования рыночных отношений всем хорошо известны. Пример России, как мне думается, войдет во все учебники и хрестоматии начала XXI в. как яркая иллюстрация того, к чему приводит вытеснение государства из сферы экономики.

* В основе статей Л. Абалкина и Е. Ясина, публикуемых в этом номере журнала, лежат их выступления на научно-практической конференции “Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики”. Подробнее о конференции см. материал “Государство и рыночная экономика” в рубрике “Научная жизнь”.

При этом я хотел бы подчеркнуть, что неверно определять роль государства на основе каких-либо однозначно выраженных параметров, например, связывать ее с удельным весом государственной собственности, или с долей ВВП, распределяемой через государственный бюджет, или с объемом закупок по контрактации или в форме государственного заказа. Это важные показатели, но механизм государственного регулирования тоньше, сложнее, многообразнее и часто регулирующая роль государства может быть более значительной при относительно меньших показателях, скажем, доли госсобственности или величины распределяемого через бюджет ВВП.

Второе. Сами направления, формы, методы и механизм государственного регулирования не остаются неизменными. Конечно, за государством всегда сохраняются классические функции, такие, как: защита прав собственности; обеспечение свободы предпринимательства, стимулирование деловой активности и борьба с монополистическими тенденциями; обеспечение законности и правопорядка в хозяйственной сфере; регулирование денежного обращения, обеспечение устойчивости национальной валюты; регулирование взаимоотношений между трудом и капиталом, между предпринимателями и наемными работниками; контроль за внешнеэкономической деятельностью, включая организацию таможенной системы; обеспечение экономической безопасности страны и т.д. Ни одна из этих функций не исчезает и не утрачивает своей роли. Перемены касаются механизмов, методов, способов осуществления государством этих функций и своего предназначения в экономике.

Вместе с тем с развитием общества, с изменениями в структуре общественного производства, сдвигами в его технической базе, актуализацией тех или иных сфер общественной жизни происходят развитие, обогащение, уточнение функций государства. Данный процесс идет по следующим направлениям: последовательный переход от прямых к косвенным методам регулирования экономики; резкое усиление социальных функций государства, его роли в регулировании социальных процессов, начиная с установления минимальных ставок оплаты труда, в том числе часовых, обязательных для любого предпринимателя независимо от формы собственности и национальной принадлежности; определение прожиточного минимума, продолжительности рабочего времени и времени отдыха, гарантированных отпусков; решение сложных социальных проблем, таких, как комплекс взаимоотношений труда и капитала, социальное партнерство, уменьшение неоправданной дифференциации в доходах населения, обеспечение стабильности в обществе.

В последнее время возникли и качественно новые функции государства, которые ранее не были однозначно структурированы, что связано с постепенным становлением постиндустриального общества. К ним можно отнести принятие на себя государством обязательств в области образования, формирования и поддержки фундаментальной науки, создания специальных зон для разработки современных технологий, проведение четко сформулированной промышленной политики, решение экологических вопросов. В качестве примеров положительной роли государства за последнее десятилетие приведем преодоление трагедии Великих озер в Соединенных Штатах Америки

или очистку Рейна, который еще несколько десятилетий назад был сточной канавой Европы. Рынок привел к экологической катастрофе, а наводить порядок пришлось с помощью государства. Поэтому мне думается, что концепция вытеснения государства из сферы экономики, уменьшения числа его функций и ослабления регулирующей роли как генеральное направление развития нашей страны не соответствует глобальным мировым тенденциям и не отвечает российским реалиям.

Третье. Роль государства качественно различается на этапах становления, формирования рыночной экономики и в условиях функционирования уже сложившейся, хорошо отлаженной и отрегулированной экономики рыночного типа. Самоорганизация, а рынок – классический образец самоорганизации, присуща достаточно устойчивым системам и мало эффективна в период перехода от одной системы к другой. Важно иметь в виду, что в условиях социально-экономической трансформации принцип самоорганизации способствует усилению консервативной, защитной функции, возврату экономики в прежнее состояние, укоренению старых тенденций. Это очень опасно. К тому же отсутствие каких-либо регулирующих начал в период трансформации ведет к неизбежному нарастанию хаотических процессов. Кстати, и тенденция к консервации сложившихся структур, и нарастание хаотических процессов четко видны в современной России.

О каких же задачах государства идет речь на этапе становления рыночной экономики? Можно выделить несколько таких задач. Это прежде всего формирование новой системы отношений собственности, присущей смешанной, многоукладной экономике. Самостоятельно данный процесс в исторически обозримой перспективе в принципе не может произойти.

Далее. Становление малого предпринимательства, в том числе и фермерского хозяйства, невозможно без поддержки и государственного регулирования. В последнем нуждаются и современные высокоорганизованные структуры типа финансово-промышленных групп и аналогичных им образований, которые являются столпами современной рыночной экономики во всем мире. Их создание тоже не может быть пущено на самотек, а требует четкого инициирования, регулирования и поддержки со стороны государства.

Наконец, упомянем и формирование основных элементов рыночной экономики, включая финансовый и фондовый рынки, институты регулирования рынка труда и занятости, инфраструктуру рыночной экономики в целом, которые вряд ли могут сложиться без активного регулирующего участия государства.

После создания основ рыночной экономики опять-таки нельзя говорить об уходе государства из этой сферы. Перед ним на этапе регулирования сложившейся, отлаженной системы экономических отношений возникают новые задачи.

Четвертое. Масштабы государственного регулирования, его конкретные формы и методы существенно различаются по странам. Они отражают и историю, и традиции, и тип национальной культуры, масштабы страны и ее геополитическое положение, многие другие факторы. Поэтому было бы неверно пытаться найти готовые схе-

мы и вообще жить по шпаргалке – эффект будет невелик. Это задача всегда творческая, требующая тщательного нахождения ответов на возникающие вопросы.

Думается, что в принципе поиск таких ответов в рамках парного соотношения “государство–рынок” не отражает реальной ситуации в обществе и непродуктивен ни для науки, ни для практической деятельности. Эти категории вообще вряд ли можно рассматривать как парные. К тому же, когда мы ведем дискуссию в рамках такого парного соотношения, я могу прийти на конференцию, не присутствуя на ней ни одного часа, подвести итоги и сказать заключительное слово. Пожалуйста. Нельзя согласиться с теми, кто абсолютизирует и преувеличивает роль рынка, недооценивая роль государства. Вместе с тем неправы и те, кто преувеличивает возможности современного государства, не признавая роль рыночной саморегуляции, стимулирования и т.д. Ответ готов, причем абсолютно правильный – надо искать взвешенное, рациональное их соотношение.

Необходимо понять логику общественных изменений, изучить, как реально складываются современные механизмы и структуры регулирования экономических и социальных процессов, как “разрывается” это парное противопоставление, удобное в методическом, учебном плане, но, по-моему, далекое от жизни.

Прежде всего мы наблюдаем последовательный процесс становления институтов гражданского общества, которые приобретают все большую значимость в регулировании социально-экономических процессов. Это различного рода соглашения, конференции, ассоциации – союзы промышленников и предпринимателей, ассоциации банкиров или торгово-промышленные палаты, не являющиеся элементами государства, но и не чисто рыночные структуры. Следует назвать и такие образования, как профессиональные союзы, многочисленные институты социального партнерства, общества потребителей, экологические движения, выступающие реальными участниками и субъектами регулирования экономических и социальных процессов. Когда мы говорим о модификации функций государства в реальной жизни, то имеем в виду, скорее, передачу функций государственного регулирования не рынку, а институтам гражданского общества.

В то же время повышается значение и регулирующее влияние межгосударственных институтов и различного рода финансовых и иных структур, в частности, транснациональных корпораций, которые во многом определяют регулирование экономических и социальных отношений. К тому же, по имеющимся оценкам, около $\frac{2}{3}$ мировой торговли – внутренний оборот транснациональных корпораций. Подобный феномен требует осмысления.

Обычно роль государства в экономике связывается с несовершенством или пороками рынка, которые государство должно компенсировать. Рынок несовершенен. Вот если бы он был совершенен, то роль государства в экономике сводилась бы к нулю. И чем более он совершенен – на 80% 90, 95%, тем меньше роль государства. Или, наоборот, рынок нужен для того, чтобы компенсировать пороки и несовершенство государственного регулирования.

Думается, в такой логике присутствует только часть правды, причем достаточно опасная. Потому что всегда возникает соблазн – а давайте поищем более идеальную модель рынка. И приближаясь к ней, постепенно будем уменьшать масштабы государственного вмешательства, которые в пределе равняются нулю.

Реальная ситуация значительно сложнее. Есть некие обстоятельства и факторы, которые определяют роль государства не просто как компенсатора несовершенств рынка, а имеющего функции, относящиеся к его исключительной прерогативе. Это обусловлено тем, что общество представляет собой достаточно сложную структуру, а не атомистическое скопление индивидуумов или хозяйственных единиц. В настоящее время происходит все большая социализация индивидов и хозяйственных образований, они включаются в некие общности, совокупности, страты, классы, слои и другие группы со своими интересами. Баланс этих интересов обеспечить довольно сложно.

Сегодня исследователи все больше осознают, что существуют некие высшие национальные или национально-государственные интересы. Они выступают не только как объект во взаимоотношениях между странами, но и как мотив, определяющий поведение, жизнь и политическую линию каждой страны. Если это так, то мы должны переосмыслить и саму природу, истоки и цели существования государства, которое призвано быть гарантом и защитником общих национальных интересов.

Я не хотел бы подробно останавливаться на мировом опыте. Но любая корпорация, от американской до японской, беспрекословно выполняет требование обеспечивать соответствие ее деятельности национальным интересам. Миф, на котором нас воспитывали – что выгодно “Дженерал моторс”, то выгодно и Соединенным Штатам Америки, – устарел. Отношения между государством и бизнесом изменились.

Таким образом, задачи государства связаны не только с созданием условий для функционирования рынка. Они предполагают признание его роли в соблюдении баланса общественных интересов, социальной стабильности и защите национальных интересов при проведении как внутренней, так и внешней политики.

Если бы мы согласились с правомерностью такой логики и поднялись до осознания приоритета высших национально-государственных интересов России, то мы перестали бы строить баррикады и разделять общество на воюющие между собой группировки. И при выработке стратегической линии развития страны можно было бы опираться на то, что нас объединяет.

Еще один дискуссионный вопрос – отношение к государственной собственности, ее возможностям, утверждения о якобы присущей ей низкой эффективности. Думаю, это тоже относится к числу мифов, хотя и достаточно распространенных. Мифом было и обратное утверждение об абсолютном превосходстве и неисчерпаемых преимуществах госсобственности, причем речь идет, конечно, не о тоталитарной системе, а о государственной собственности в рамках современной смешанной, многоукладной экономики.

Прежде всего я считаю некорректным и не соответствующим действительности деление собственности на государственную и част-

ную. Существует муниципальная собственность, которая не является ни государственной, ни частной. Такова же природа кооперативной собственности, собственности общественных организаций, например, церкви. Она отделена от государства, но можно ли назвать ее собственностью частной?

Формируются совершенно новые, нетрадиционные структуры. Самые крупнейшие собственники на Западе – пенсионные и страховые фонды. Конечно, мой страховой полис – это моя частная собственность. Но речь идет о собственности страховой компании, ворочающей десятками миллиардов долларов или немецких марок. Такая компания, безусловно, негосударственная, но без большой натяжки ее нельзя назвать и частной. Поэтому лобовое противопоставление государственной и частной собственности выглядит очень сомнительным.

Теперь о государственной собственности. Следует различать два ее типа. Есть государственная собственность в коммерческом секторе, имеющая форму, скажем, акционерных обществ со стопроцентным участием в их капитале государства или с контрольным пакетом акций, принадлежащих государству, которая функционирует отнюдь не хуже, чем частная или групповая. По итогам 1996 г. в России доля убыточных предприятий среди государственных была ниже, чем среди негосударственных.

Другое дело – некоммерческий сектор государственной собственности: различные системы инфраструктуры, энергосистемы, транспортные системы, коммуникации, аэропорты, авиационные компании; государственная собственность в сфере образования, национальной культуры – памятники, заповедники, национальные музеи, библиотеки и т.д. В этом секторе с точки зрения рентабельности эффективность ниже, чем в частном. Подобные объекты не приносят прибыль, во всяком случае высокую, длительны сроки их окупаемости. Поэтому частным предпринимателям невыгодно вкладывать в них средства и их отдают государству. Но такая собственность неэффективна не потому, что она государственная, а наоборот, она государственная, потому что неэффективна и передана государству для выполнения неких общих важных функций. Что же касается ее эффективности в коммерческом плане, то она раскрывается опосредованно – через предоставление бесплатных услуг в сфере образования, повышение квалификации кадров, низкие тарифы на транспортные перевозки и электроэнергию, повышение конкурентоспособности отечественных компаний. Для понимания сегодняшней ситуации лучше опираться на теорию ниш, признающую многообразие форм собственности и возможность нахождения каждой из них своего рационального места, а также на идеи о расщеплении отношений собственности и представлении их в виде целого пучка отношений.

Сами масштабы госсобственности и сферы ее приложения значительно различаются по странам. Во Франции и Италии ее доля существенно выше, чем в Великобритании и Германии. Да и в США к государственной относят только федеральную собственность, а не собственность штатов.

Определяя направления государственного регулирования, мы должны отдавать себе отчет в том, что речь идет об экономике, находящейся в переходном состоянии, оказавшейся в затяжном кризисе,

во многом носящем неклассический, нетрадиционный характер (в отличие от классического структурного или циклического спада). Он связан с разрывом глубинных воспроизводственных связей в экономике, с перерастанием спада производства в разрушение экономических структур, с утратой рынков сбыта, что препятствует возобновлению роста производства. Если завтра начнем больше производить, то для кого? Рынок занят. Он, как и природа, пустоты не терпит.

Еще не в полной мере оценены масштабы явлений, связанных с долговым характером экономики. Неплатежи, бартерный обмен, низкую собираемость налогов, задержки с выдачей заработной платы нельзя рассматривать по отдельности. Они обусловлены более фундаментальными причинами, в частности, общим нарушением равновесия в экономической системе. В качестве крупного достижения сегодня правительство называет снижение темпов инфляции. Но низкая инфляция, перешедшая из открытой в подавленную форму, и внешнее благополучие, которое наблюдается на потребительском рынке, целиком оплачены задержками заработной платы и пенсий. На начало 1997 г. суммарная задолженность по выплате заработной платы равнялась 48 трлн. руб., задолженность по пенсиям – 16 трлн. руб., итого 64 трлн. руб. В случае полной выплаты задолженности около 70% пойдут на оплату товаров и услуг. Совокупные запасы розничной торговли на ту же дату составили 38 трлн. руб. Единовременные выплаты или погашения всей задолженности способны не просто вызвать инфляцию, а буквально “разнести” отечественный рынок.

Общий вывод из сказанного ясен: экономическую политику надо корректировать, но решить эту проблему чисто монетарными методами невозможно. Необходимо не только стимулировать спрос, но и наращивать объем предложения, накопить запасы ресурсов торговли. Это тоже относится к функциям государства. Нужно оживить отечественное производство, пополнить запасы торговли продукцией легкой промышленности, продуктами питания. Причем известно, по каким товарным группам наблюдается спрос со стороны тех же пенсионеров, на что будут израсходованы пенсии. Как же здесь обойтись без госрегулирования?

Невыплата заработной платы и пенсий, по крайней мере в части бюджетных обязательств, является принудительным беспроцентным займом правительства у населения, который должен быть оформлен как государственный долг с соответствующим обслуживанием. Следует искать решение этой проблемы, а не уходить от нее.

Что касается общего государственного долга, то ситуация выглядит достаточно тревожной. Размер внешнего долга составляет примерно 130 млрд. долл. Размер внутреннего долга на начало 1997 г., согласно оценке специалистов Центрального банка и Министерства финансов РФ, был равен 370 трлн. руб. К концу года он достигнет 570 трлн. руб. В совокупности величина внутреннего и внешнего долга приблизится к критической отметке в 60% ВВП в годовом исчислении. За ней наступает банкротство страны. Очень важно не переступить эту черту. Необходимо найти какие-то решения, в частности, осуществить реструктуризацию долгов, а главное – обеспечить экономический рост, ведь при возросшем объеме ВВП доля задолженности уменьшается.

Опасность заключается еще и в том, что, не видя глубинных истоков проблемы, мы занимаемся поиском злоумышленников. Уже начался сезон “охоты” на директорский корпус, который обвиняют в том, что директора зарплату рабочим не платят, а сами загорают на Канарских островах. Наверное, есть и такие, но нельзя всех директоров мазать одной краской.

Для того чтобы серьезно говорить о государственном регулировании экономики, нужно возродить российскую государственность. С данным положением в принципе согласны все. Прежде всего необходимо обеспечить способность власти вырабатывать и проводить в жизнь независимую внутреннюю и внешнюю экономическую политику, исходящую из высших национальных интересов и основанную на контроле за национальными ресурсами. Иначе все разговоры о госрегулировании теряют смысл. Причем независимую как от внешних, так и от внутренних влияний – групповых, клановых сил, которые пытаются навязать определенную политику, несовпадающую с общими интересами.

Далее. Требуется восстановление социального контракта между властью и народом. В любом демократическом обществе и в нашей стране в том числе в соответствии с ее конституцией высшим суверенным властью и права является народ. Он заключает пусть не всегда оформленный юридически социальный контракт с властью, передавая ей свои естественные права и полномочия при определенных условиях, гарантиях, обещаниях и объявленных целях. На этом и основана сила власти – на кредите доверия к ней. А последний, как и всякий кредит, не бывает бессрчным и предполагает соответствующее выполнение возникающих при этом обязательств.

Следующее – становление новых федеративных отношений. Процесс трудный, долгий и мучительный. Но только продвигаясь по этому пути, мы обретем подлинную российскую государственность и возможность проведения эффективной политики экономического регулирования. Сегодня пытаться осуществлять экономическое регулирование так, как это делается в рамках унитарного государства, бесперспективно.

И, наконец, необходимо четкое законодательное, правовое регулирование всех социально-экономических процессов – формирование целой системы взаимодополняющих, внутренне непротиворечивых законов, являющихся своеобразным кодексом государственного экономического регулирования.

Центральный вопрос государственного регулирования – проблема разработки стратегии социально-экономических преобразований в стране с четким определением конечных целей, приоритетов и этапов. Нужно преодолеть примитивное и ущербное представление о социальных расходах как о некоем вынужденном вычете из тех средств, которые можно было бы направить на развитие производства и повышение его эффективности. Это рецидив остаточного принципа финансирования социальной сферы.

Современный подход к вложениям в социальную сферу исходит из того, что инвестиции в человека, в человеческий капитал наиболее эффективны, что качество человеческого потенциала – важнейший фактор экономического прогресса и повышения уровня социально-

экономического развития страны. Если сгруппировать все страны по уровню экономического развития, то они расположатся в прямой зависимости от качества человеческого потенциала. Причем темпы научно-технического прогресса, уровень организации, культуры и производительности труда являются производными от него.

Поэтому в стратегическом плане вложения в человека имеют самую высокую отдачу. Но в краткосрочной перспективе они могут казаться неэффективными. Подобные ложные представления возникают, когда тактика довлеет над стратегией, когда ограничен горизонт нашего мышления.

Выполнение государством социальных функций ошибочно сводить к раздаче средств. Если американское правительство принимает решение о повышении минимальной часовой оплаты труда, то оно не раздает денег из бюджета. Оно годами готовится к принятию такого решения, понимая, что данную норму потребуется потом соблюдать. Это тяжелое бремя и для предпринимателя. Но подобное повышение зарплаты не означает раздачу средств.

В связи с этим я хотел бы остановиться на так называемых социальных реформах, в частности, в жилищно-коммунальной сфере. Правительство оперирует мифическими цифрами – 100 трлн. руб., которые якобы можно сэкономить. Каким образом? Не платить их из бюджета, но взять у населения. Такие расчеты построены на песке. Только непрофессионал, играющий в политику, как и начинающий шахматист, думает на один ход вперед. На 100 трлн. руб. можно уменьшить трансферты регионам, им не придется платить субсидии жилищно-коммунальной сфере, они переложат это бремя на плечи населения. Но такую сумму государство не соберет. Если кто-то думает, что путем повышения тарифов на железнодорожном транспорте, скажем, втрое, можно получить сумму, втрое большую, то он ошибается. Меньше людей будет ездить, а часть денег достанется проводникам.

Короче говоря, осуществлять реформы в жилищно-коммунальной сфере без предварительного решения исходной проблемы – реформы доходов и оплаты труда, недопустимо. Это грозит не только социальными конфликтами, но и дальнейшим ухудшением финансовой ситуации в стране. Я бы сформулировал свою позицию так: “Институт экономики предупреждает” об опасных социальных последствиях подобных реформ. Сначала необходимо повысить уровень оплаты труда до достойной величины, а уже на этой основе реформировать жилищно-коммунальную сферу. Правительство не может перекладывать на народ свою неспособность собрать налоги с естественных монополий.

Ученые академических институтов подготовили конкретные предложения в рамках разработки среднесрочной программы социально-экономического развития страны на 1998–2005 гг. Программа включает два этапа и содержит обоснование возможности выхода из создавшейся ситуации, а также меры, необходимые для этого, в том числе оживление совокупного спроса, контроль за финансово-денежными потоками, четкое определение национальных приоритетов при проведении активной промышленной политики, регулирование цен, в том числе естественных монополий.